Canadian Environmental Advisory Council | Conseil consultatif canadien de l'environnement

Canadian Environmental Advisory Council

Enforcement Practices of Environment Canada

January 1987

Canadian Environmental Advisory Council
Ottawa, Canada
K1A 0H3

Canada

A Statement by the Canadian Environmental Advisory Council

on

ENFORCEMENT PRACTICES OF ENVIRONMENT CANADA

Prepared by Dr. Lorne Giroux
Member, Canadian Environmental
Advisory Council

June 1985

CANADIAN ENVIRONMENTAL ADVISORY COUNCIL

The Canadian Environmental Advisory Council (CEAC) was perceived, at the time of its founding in 1972, as a means to promote communication and understanding among diverse interest groups in society, and between those groups and the Minister of the Environment. The practical means of implementing this role focused primarily of the provision of advice by the Council to the Minister of the Environment.

The role and manner of Council's operation which have evolved since that time under several ministers have reflected the original concepts, but have also enlarged on them and made them more specific.

Council today is a body representing a cross-section of Canadians who are knowledgeable and concerned about the environment including social and economic ramifications. It operates in a confidential advisory capacity to the Minister of the Environment, providing judgemental, considered opinion which reflects the viewpoints of a wide spectrum of the public. It provides the Minister with an alternative to the advice provided by the Department of the Environment and other federal agencies, and to the advice of specific interest groups.

It has been clear throughout Council's history that it was intended to serve as an advisory body to the Minister rather than as an organization with a high public profile, taking and promoting positions in public forums Council's public role, in terms of activities such as the publishing of reports, has therefore been secondary to its primary function of providing advice to the Minister of the Environment on a confidential basis. The public role has been played only when such action did not compromise but supported the main responsibility of advising the Minister.

The spirit in which Council operates is exemplified by the following statement which appeared in a 1981 description of the role of Council.

"Being neither a public interest group or an agent of any group, nor a part of the Department, but the Minister's advisory council reporting directly to him, the role of the Council is to speak as independently and forthrightly as possible. It is not simply to tell the Minister or the Department or the public of Canada pleasant, unpleasant or embarrassing".

PREFACE

The Canadian Public expends many millions of dollars annually to support government environmental programs. In return, they expect professional, pro-active protection of their environment, including consistent prosecution of infractions of environmental regulations.

The Canadian Environmental Advisory Council has been concerned for several years with what it perceived to be an inadequate level of enforcement of statutes and regulations which were designed to protect the quality of the environment. This review of enforcement practices was launched late in 1984 at the request of the Minister of the Environment. It is being published as a contribution to the current discussion on amendments to federal environmental legislation, and on compliance policy.

Recent announcements by the Minister of the Environment regarding the approach to be taken in new legislation, including "cradle to the grave" control of toxic substances, and dramatically increased fines for offenders, are encouraging. We believe that a much stronger enforcement effort is justified by past practices and threats to our environment, and will reflect the growing concerns and awareness of Canadians. Hopefully, if the Council were to undertake another review of enforcement practices in three or four years' time, the findings would be much more positive.

Tom Beck
Chairman

INTRODUCTION

This statement was prepared following an initial discussion with the Minister, and the Minister's request that Council identify specific inadequacies in the enforcement of environmental regulations. It is a preliminary assessment of the enforcement policy and practice, but it indicates the need for a thorough, in-depth review.

Council recognizes that there are a variety of ways to implement environmental standards, and enforcement of regulations is only one of the methods which can and should be used. Because of the nature of the discussion and of the Minister's request, Council focused on the enforcement aspect in the preparation of this statement.

GENERAL OBSERVATIONS

The Law Reform Commission of Canada recently studied the enforcement performance of Environment Canada with regard to its laws and regulations, with particular emphasis on procedures coming under Section 33 of the Fisheries Act because of its importance in the area of water pollution control. Council had access to a draft study (still in progress) entitled Policing Pollution: The Prosecution of Environmental Offences, prepared by Lynn B. Huestis under the direction of Edward W. Keyserlingk, Project Coordinator. Although this study focuses on the degree of discretion which exists in the enforcement process, it does provide a fairly accurate picture of the situation in terms of both the general trends and the underlying policies.

The study covers two chronological periods. A review of legal proceedings from 1970 to 1977 reveals two trends. The first concerns the uneven application of sanctions against industry despite a pattern of persistent, nation-wide non-compliance with federal standards for liquid effluent. Secondly, the study indicates that legal proceedings are aimed at unusual spills, lasting a few days or a few hours, rather than continuous discharges resulting from inherent defects in the industrial processes themselves, and which represent continuous transgressions.

From 1970 through 1976, there were 190 Fisheries Act prosecutions Canada-wide of which 150 were initiated in British Columbia, two in Québec, and only one in Ontario. Since other authorities are also responsible for proceedings initiated under the Fisheries Act, such as the federal Department of Fisheries and Oceans and provincial departments of the environment, the role of the Environmental Protection Service (EPS) is made clearer if one considers that for the three-year period extending from 1974 through 1976, EPS was responsible for 35% of all proceedings under the Fisheries Act, i.e. a total of 25 cases. Of these, only one case involved a continuous discharge rather than a spill due to unusual conditions.

The second period, from 1977 to 1982, reveals a striking contrast between provincial legal proceedings, which gradually increase after the late 1970s, especially in British Columbia, and EPS legal proceedings, which show a sharp decline. Thus, EPS conducted 12 Fisheries Act proceedings Canada-wide in 1974, the figure dropping to 5 in 1976 and to only one in 1981. This trend is even more significant if one considers that total Fisheries Act proceedings have remained fairly constant since 1976. The declining interest of EPS in legal proceedings has been offset by an increased number of proceedings under the Fisheries Act initiated by provincial environment departments and by the federal Department of Fisheries and Oceans.

These trends reveal a number of underlying political choices. First of all, it has been the policy of EPS since 1975, to rely on the provinces to implement federal regulations regarding air and water quality control. In 1975, federal agreements known as Accords for the Protection and Enhancement of Environmental Quality were signed with seven of the ten provinces. Under the Accords, the provinces agreed to implement and enforce environmental quality objectives that were as stringent as federal requirements. It is worth noting that these agreements received no legislative approval, as was resolved by the New Brunswick Court of Appeals in R. v. C.I.L. Ltd. (September 9, 1980, vol. 2, Fisheries Pollution Reports, p. 304). Moreover, the agreements do not prevent EPS from initiating legal proceedings to enforce federal environmental laws, since the federal government has retained the residual right to initiate legal proceedings in relation to the agreements. Furthermore, no such accord was ever signed with British Columbia, Newfoundland, or Québec, and, according to Mrs. Huestis, Alberta officially pulled out of the accord in 1983. The status of the accord is now under review in other provinces.

Such a policy of delegating enforcement powers to certain provinces has given rise, as could be expected, to wide discrepancies in terms of enforcement policies across Canada. Its effect received a harsh assessment in the draft study of the Law Reform Commission.

> "Our review of the EPS delegation scheme suggests that federal delegation of environmental enforcement authority amounts to a virtual abdication of responsibility for enforcement and has promoted discrepancies in the nature of enforcement responses across Canada". (Working paper, p. 93).

Another problem has been raised by the existence of interdepartmental conflicts over the administration and enforcement of the Fisheries Act. Administration of the Fsheries Act was divided in 1971 within Environment Canada between the Fisheries Service and EPS on the basis of a departmental agreement known as the Lucas-Weir Memorandum. According to this agreement, EPS was responsible for administering Section 33 of the Fisheries Act. When the Fisheries Service separated from Environment Canada in 1978 and became the Department of Fisheries and Oceans (DFO), administration of Section 33 remained with EPS but the legislative responsibility moved with the Fisheries Service in DFO. In fact, however, while proceedings initiated under Section 33 come under EPS administrative jurisdiction, DFO has taken an increasing and direct role in implementing legislation where there is damage to habitats. As a result, EPS and DFO priorities appear to differ since DFO relies more readily on legal proceedings to prevent or put a halt to habitat damage. Thus, during the late 1970s and early 1980s, DFO was more active in terms of initiating proceedings, as can be seen from the figures quoted above.

The trend towards declining involvement of EPS in implementing environmental laws and regulations can also be explained in terms of the shift towards a new "advocacy" approach. This new policy, developed in 1982 as part of a strategic plan for Environment Canada, redirects the Department from strictly remedial measures to preventive action such as environmental impact assessments. The new approach has also included the concept that departmental policies should try to influence and persuade rather than play a strictly repressive role.

> "Simply put, the goal of the advocacy strategy, and its essence, is:
>
> to manage the production, use, distribution and release of toxic chemicals by attempting to inform, influence and channel the social, economic and political choices involved along environmentally prudent and responsible paths. (...)
>
> By its very nature, the advocacy strategy is long term - and difficult. For the Branch it involves a shift in emphasis from its mandatory role to a more conciliatory role of persuasion - of pursuing the same objective by fostering a social climate which will increasingly recognize environmental values as a critical element in a variety of decisions made now almost exclusively on economic grounds. The regulatory and control approach is essentially reactive - the advocacy approach essentially pro-active."
>
> (A General Strategy for Toxic Chemicals: Opus/EPS 1982, p. 12.).

While the "advocacy" approach was developed as one of many strategies to be used by the Department, it gained such importance that concerns for implementing laws and regulations decreased from 1982 to 1984, with adverse repercussions on legal procedure initiatives. The opinion of your Advisory Council is that the need for a return to proper balance between "advocacy" and enforcement strategies is currently being felt within the Department.

The situation in Québec involves other real or perceived constraints which have had an impact on enforcement procedure effectiveness. In recent years, although no accord was signed by federal authorities and the Québec government along the lines of agreements reached with other provincial governments, the attitude of EPS has been one of restraint based on the fear of causing constitutional and political friction with Québec. For instance, it seems to be implied that EPS will not take steps to enforce regulations under the Fisheries Act when such regulations deal with items already covered by regulations coming under Québec's Environmental Quality Act. Such is the case for the Pulp and Paper Liquid Effluent Regulations, which, Council is informed, are administered by provincial authorities acting within the framework of corresponding provincial regulations, such delegation of administrative powers having occurred at a lower level of authority. Even with respect to pollution sources not covered by specific regulations but falling under the general prohibitions of Sections 31 and 33 of the Fisheries Act, the attitude of EPS has been to leave enforcement initiatives to provincial authorities acting under the Québec Environmental Quality Act.

The net result has been that from 1970 until now, only two charges have been laid by EPS in Québec under Section 33 of the Fisheires Act. In 1972, charges were laid under Section 33(2) against Standard Chemical Ltd. for illegal dumping of mercury into the St. Louis River at Beauharnois. In 1974, charges were laid against Atlantic Towing Ltd. concerning an oil spill at Cap-à-l'Aigle. In both instances, the companies entered a guilty plea and were fined. Council is of the opinion that EPS officials of Environment Canada in Québec have so little experience with proceedings under Section 33 of the Fisheries Act that they clearly have inadequate knowledge of the case law established by courts elsewhere in Canada. As a result, it is possible that they overestimate the difficulties involved in such proceedings, while underestimating the chances of getting a conviction.

SPECIFIC EXAMPLES

A - Québec

Since Québec was a focal point in the discussion between the Minister and Council on the subject of enforcement policies, Council has identified a number of specific instances where, in spite of documented violations of federal environmental protection laws and regulations, it can be seen that enforcement procedures were not used.

First of all, the Law Reform Commission's draft study, based on EPS's own surveys, points out that the frequency of instances of non-compliance with the federal standard for effluents in the pulp and paper industry under the Fisheries Act is highest in Québec. And yet, as was mentioned above, there has never been a case prosecuted in Québec. Furthermore, the effectiveness of a policy of leaving decisions to provincial authorities acting under provincial regulations can be questioned if one considers that, even under provincial regulations, only one case has been prosecuted.

Apart from the Pulp and Paper Liquid Effluent Regulations (C.P. 1971-2281), only the Petroleum Refinery Liquid Effluent Regulations (C.P. 1973-3340) have an equivalent under Quebec's Environmental Quality Act. As a result, the administrative delegation mentioned above cannot be invoked to justify a policy of non-enforcement of federal regulations in instances not covered by an equivalent provincial regulation, or in cases coming directly under Sections 31 and 33 of the Fisheries Act and not covered by a regulation.

And yet, there is a striking difference in terms of enforcement policies between water pollution in the St. Lawrence River due to shipping activities and that due to land-based sources. In the case of shipping activities, cases prosecuted by Transport Canada to ensure enforcement for pollution control regulations coming under the Canada Shipping Act are numerous in Québec, whereas in the case of pollution due to land-based sources, proceedings initiated under the regulations and the Fisheries Act have been non-existent for the past ten years.

In its 1984-89 Strategic Plan, dated October 20, 1983, Environment Canada states the following:

> The Québec Region's Strategic Plan was approved by the Senior Management Committee in the spring of 1984. The priorities for action are the restoration of the St. Lawrence river and the conservation of important areas within its basin; the development of the forest sector; the reduction of acid precipitation; and the reduction and control of toxic chemicals. (Environment Canada: 1984-89 Strategic Plan, internal document, October 20, 1983, p. 17).

Seen against the backdrop of this document, the enforcement record of Environment Canada regarding federal laws and regulations appears very inadequate. EPS studies of water quality in the St. Lawrence River reveal a number of land-based sources of continuous discharge of highly toxic substances which seem to enjoy complete immunity from prosecution.,

A prime example is the case of Tioxide Canada. The company, located at Tracy, operates a pigment plant using a process based on sulphuric acid. The plant has no treatment system whatsoever for its effluent. Each day, the plant discharges an average of 300 metric tons of sulphuric acid into the river as well as a significant quantity of heavy metals. This plant alone is responsible for 25% of the iron, nickel and zinc, and 13% of the chromium discharged by all the industrial plants located along the St. Lawrence River. The plant has been in operation since 1962, and, according to EPS, is in violation of Section 33 of the Fisheries Act. And yet, it has never been prosecuted.

Last March 7, the Société pour vaincre la pollution published a "Map of the Poisoned St. Lawrence River" showing the principal land-based sources of pollution along the St. Lawrence River, and identifying the companies which operate the plants discharging the most toxic effluents. Many of the documentary sources on which the map is based originated outside Environment Canada. The explanatory text which accompanies the map contains the following statement about the policy of the Department of Environment:

> "It must be said that government strategy with respect to those who pollute the St. Lawrence is based on "negotiation" rather than legal and legislative intervention. So far, that strategy does not seem to have brought about any major changes in the amount of toxic materials discharged every day into the St. Lawrence River. (...)
>
> How can the Department of Environment hope to "negotiate" discharge reductions if it almost never uses its legal leverage to bring industrial polluters to the negotiating table?"
>
> (Société pour vaincre la pollution), "La carte du fleuve St-Laurent intoxiqué", Montréal, 1985, pages 12 and 13).

This situation, while appearing to occur more dramatically in Québec, is not limited to Québec. The following examples from other regions serve to illustrate this point and raise questions about the policies of Environment Canada with respect to the enforcement of its laws and regulations.

B - Alberta

Council has been informed of two instances involving the enforcement of federal laws and regulations in National Parks. A few years ago, one of the officials of Banff National Park requested authorization from his superiors to file complaints against Château Lake Louise for violating federal regulations with respect to waste management, causing problems with bears near the hotel. On four occasions, authorization to proceed was refused. In view of the seriousness of the problem, the official decided to file complaints on his own behalf against Château Lake Louise. The hotel was fined a total of $600.00. Nevertheless, the official was reprimanded for misconduct by his superiors. As a result of public pressure, the reprimand was subsequntly removed from his file.

In another instance, in August 1981, park officials alleged that C.P. Rail was causing pollution within the limits of Yoho National Park, but the park superintendent refused to file complaints against the company. Because of the lack of official action, legal proceedings were initiated by individual citizens in February 1982. The complaints alleged contravention of the National Parks Act and Section 33 of the Fisheries Act by C.P. Rail. One year later, a few days before the case was to be heard, the Crown attorney dropped proceedings and the case was closed permanently.

C - Northwest Territories

Council obtained a list of hydrocarbon emissions into the water or onto the ice, as compiled by the Environmental Services Division, Department of Renewable Resources, of the government of the Northwest Territories. The list covers the period from January 1980 to September 1984, and includes reports of over 140 emissions of various sizes. According to information available to Council, only three of the emissions have given rise to proceedings under Section 33 of the Fisheries Act. Some of the spills listed appear to have been minor, but 12 spills were in excess of 20,000 litres each, none of which resulted in prosecution. The liquids spilled included fuel oil, crude oil and diesel fuel.

* * * * *

All these examples raise, in varying degree, the lack of consistency in Environment Canada's enforcement policy and practice regarding the laws under the Department's jurisdiction.

Council is aware that the protection and improvement of environmental quality require a global strategy of intervention based on a variety of means to be used by Environment Canada in implementing its terms of reference. Legal proceedings only represent one of these means, and should not become the sole method of intervention used by the Department at the expense of negotiation, encouragement, or "advocacy" policies.

However, the study carried out by the Law Reform Commission and the observations made by Council point to defects in the implementation of Environment Canada's mandate to ensure compliance with the laws and regulations under its jurisdiction. There is a need for full consideration of these defects, and a need to define more clearly the role to be played by enforcement measures, including legal proceedings, within the range of intervention possibilities available to the Department. Council is of the opinion that some current trends, such as the delegation of administrative powers to provincial authorities and excessive fears of federal-provincial conflicts, are having negative effects on the implementation of Environment Canada's legislative mandate, and undermine the confidence of Canadians in the Department.

MEMBERSHIP
CANADIAN ENVIRONMENTAL ADVISORY COUNCIL

June 1985

Mr. T. Beck
Calgary, Alberta
Chairman

Dr. S.A.M. Conover
Hardy Associates Ltd.
Dartmouth, Nova Scotia

Mr. J.L. Fryer
National Union of Provincial
Government Employees
Ottawa, Ontario

Dr. J.A.F. Gardner
University of British Columbia
Vancouver, B.C.

Dr. L. Giroux
University of Laval
Ste-Foy, Québec

Mr. B.A. Hubert
Boreal Ecology Services Ltd.
Yellowknife, N.W.T.

Madame L.B. Lepage
Fédération des associations
pour la protection de
l'environnement des lacs
Montréal, Québec

Dr. D. MacKay, Professor
University of Toronto
Toronto, Ontario

Dr. J.S. Rowe
University of Saskatchewan
Saskatoon, Saskatchewan

Secretariat

Mr. Max McConnell, Executive Secretary

Dr. E. Fred Roots, Science Advisor

Mrs. Veena Halliwell, Administrative Assistant

Environment Canada
Ottawa, Ontario
K1A 0H3

Conseil consultatif canadien de l'environnement | Canadian Environmental Advisory Council

Conseil consultatif canadien de l'environnement

Application par Environnement Canada de la réglementation relevant de son Ministère

Janvier 1987

Conseil consultatif canadien de l'environnement
Ottawa, Canada
K1A 0H3

Canada

RAPPORT DU CONSEIL CONSULTATIF CANADIEN DE L'ENVIRONNEMENT CONCERNANT L'APPLICATION PAR ENVIRONNEMENT CANADA DE LA RÉGLEMENTATION RELEVANT DE SON MINISTÈRE

Rédigé par Dr Lorne Giroux
Membre du Conseil consultatif
canadien de l'environnement

Juin 1985

CONSEIL CONSULTATIF CANADIEN DE L'ENVIRONNEMENT

À sa fondation en 1972, le Conseil consultatif canadien de l'environnement (CCCE) était perçu comme un moyen de promouvoir la communication et l'entente entre les divers groupes d'intérêt public de la société et entre ces derniers et le ministre de l'Environnement. Dans la pratique, cela se traduisait avant tout par la prestation de conseils au ministre de l'Environnement.

Depuis, le rôle et le mode de fonctionnement du Conseil ont évolué sous l'impulsion de plusieurs ministres, mais tout en conservant les concepts d'origine, ils les ont élargis et précisés.

De nos jours, le Conseil est un organisme qui réunit de façon représentative un groupe de Canadiens qui connaissent l'environnement et ses ramifications socio-économiques et qui s'en préoccupent. C'est une sorte de "conseil privé" du ministre de l'Environnement fournissant des avis précis et éclairés conformes à l'opinion d'un vaste éventail de la population. Il représente pour le Ministre une source de conseils autres que ceux fournis par le ministère de l'Environnement et des organismes fédéraux, ainsi que des divers groupes d'intérêt public.

Depuis le début, le Conseil s'est clairement défini comme conseiller du Ministre plutôt qu'un organisme très "visible" prenant et défendant des positions sur la place publique. En conséquence, le rôle public du Conseil, c'est-à-dire des activités comme la publication de rapports, a été relégué au second plan, sa fonction première étant de conseiller confidentiellement le ministre de l'Environnement. Le Conseil n'est intervenu publiquement que lorsque cela allait à l'appui et non à l'encontre, de sa responsabilité principale: conseiller le Ministre.

La déclaration qui suit, publiée en 1981 et décrivant le rôle du Conseil, illustre bien l'esprit dans lequel il fonctionne:

"Le Conseil n'est ni un groupe d'intérêt public ni un agent de groupe quelconque et ni un élément du Ministère; il est le Conseil consultatif du Ministre et relève directement de ce dernier: son rôle est de s'exprimer avec autant d'indépendance et aussi directement que possible. Il n'est pas là simplement pour dire au Ministre ou au Ministère, ou encore aux Canadiens, des choses plaisantes et anodines, mais pour dire les faits de la façon dont il les perçoit. Ainsi, il peut arriver que des remarques soient irritantes, désagréables ou embarrassantes".

PRÉFACE

La sauvegarde de l'environnement par l'État coûte chaque année des millions de dollars au contribuable canadien. En contrepartie, celui-ci compte sur une protection compétente et vigoureuse de son environnement, y compris des poursuites systématiques contre les contrevenants à la réglementation applicable.

Le Conseil consultatif canadien de l'environnement est préoccupé depuis plusieurs années par l'application sporadique de la réglementation qui vise la conservation de l'environnement. La présente étude de l'application des textes législatifs pertinents a été entreprise en 1984 à la demande du ministre de l'Environnement. Sa publication s'inscrit dans le cadre du débat actuel sur la modification des dispositions fédérales en la matière et sur leurs règles d'application.

Nous nous félicitons des récentes déclarations du ministre de l'Environnement relatives à la philosophie devant sous-tendre les nouvelles dispositions, savoir le contrôle des substances toxiques depuis leur conception jusqu'à leur élimination, ainsi qu'une majoration massive des amendes infligées aux pollueurs. Nous sommes d'avis que les comportements passés et les menaces à l'environnement justifient une application nettement plus vigoureuse des textes législatifs, qui reflète les préoccupations croissantes des Canadiens, de mieux en mieux informés à cet égard. Le Conseil ose espérer qu'une nouvelle étude de cette question dans trois ou quatre ans viendra à des conclusions beaucoup plus encourageantes.

Le président,

Tom Beck

INTRODUCTION

La présente étude découle d'une première rencontre avec le Ministre, qui a demandé au Conseil de relever des lacunes précises dans l'application des règlements relatifs à l'environnement. Il ressort de cette évaluation préliminaire des politiques en la matière et de leur application qu'une étude exhaustive de la question s'impose.

Le Conseil sait qu'il y a plus d'une façon d'assurer le respect des normes relatives à l'environnement. Le recours à la réglementation ne constitue que l'un des moyens offerts et auxquels l'on devrait avoir recours. La présente étude traite principalement du problème de l'application des règles, à la demande du Ministre et compte tenu de la teneur de la discussion que le Conseil a eue avec celui-ci.

REMARQUES D'ORDRE GÉNÉRAL

La Commission de réforme du droit du Canada s'est récemment intéressée à la performance d'Environnement Canada dans la mise en application de ses lois et règlements. Cette évaluation a surtout porté sur les poursuites intentées en application de l'article 33 de la Loi sur les pêcheries étant donné l'importance de cette disposition législative pour la lutte contre la pollution des eaux. Le Conseil a eu accès à un projet d'étude intitulé "Policing Pollution: The Prosecution of Environmental Offences" rédigé par Lynne B. Huestis sous la direction de Edward W. Keyserlingk, coordonnateur du projet de recherche. Même si cette étude s'intéresse d'abord à la portée du pouvoir discrétionnaire de mise en application des règlements, elle fournit quand même un tableau assez précis de la situation qui nous intéresse au niveau tant des tendances générales qu'elle révèle que des politiques qui les sous-tendent.

L'étude porte sur deux périodes. De 1970 à 1977, l'on relève deux tendances : le caractère sporadique des sanctions imposées aux pollueurs industriels, malgré la violation répétée, à l'échelle du Canada, des normes fédérales relatives aux effluents; l'introduction de poursuites dans le cas des déversements accidentels seulement (spills), d'une durée limitée à quelques jours ou à quelques heures, et non dans ceux de rejets continus (continuous discharges) résultant de défauts inhérents aux procédés industriels eux-mêmes et constituant des infractions continues.

Ainsi, de 1970 à 1976, il y a eu, pour l'ensemble du Canada, 190 poursuites intentées en vertu de la Loi sur les pêcheries. De ces 190 poursuites, 150 furent intentées en Colombie-Britannique, deux au Québec et une seule en Ontario. D'autres Administrations, telles que le ministère fédéral des Pêcheries et Océans et les ministères provinciaux de l'Environnement, ont également compétence pour intenter des poursuites en application de la Loi sur les pêcheries. Le rôle du Service de la protection de l'environnement (SPE) ressort donc plus clairement si l'on constate qu'en trois ans, soit de 1974 à 1976, le SPE a intenté 35 % de toutes les poursuites en application de la Loi, 25 poursuites au total. De ces 25 poursuites, une seule concernait un rejet continu et non un déversement accidentel résultant de conditions inhabituelles.

La deuxième période s'étend de 1977 à 1982. On constate qu'il y a un contraste frappant entre le nombre de poursuites provinciales, qui augmente graduellement à partir de la fin des années 1970, surtout en Colombie-Britannique, et celui des poursuites intentées par le SPE, qui est alors en nette régression. Ainsi, pour le Canada dans son ensemble, le SPE a intenté 12 poursuites en vertu de la Loi sur les pêcheries en 1974, 5 en 1976 et une seule en 1981. Cette tendance est encore plus révélatrice si l'on considère que le nombre total de poursuites intentées en vertu de la Loi sur les pêcheries est resté à peu près constant depuis 1976. Le peu d'empressement du SPE à intenter des poursuites a été compensé par une augmentation du nombre de poursuites intentées en vertu de la Loi sur les pêcheries par les ministères provinciaux de l'Environnement et le ministère fédéral des Pêcheries et Océans.

Ces tendances révèlent un certain nombre de choix politiques sous-jacents. Au premier chef, la politique du SPE, depuis 1975, a été de s'en remettre aux provinces pour assurer le respect des règlements fédéraux sur la qualité de l'air et de l'eau. En 1975, des "Accords sur la protection et l'amélioration de la qualité de l'environnement" ont été conclus avec sept des dix provinces. Par ces accords, les provinces s'engagèrent à mettre en oeuvre et à faire respecter des objectifs de qualité de l'environnement aussi sévères que les exigences fédérales. Soulignons que ces accords n'ont reçu aucune sanction législative, ainsi que l'a décidé la Cour d'appel du Nouveau-Brunswick dans l'arrêt R. v. C.I.L. Ltd., (9 septembre 1980, vol. 2, Fisheries Pollution Reports, p. 304). De plus, ces accords n'empêchent pas le SPE d'intenter lui-même des poursuites pour faire respecter la législation fédérale sur l'environnement, puisque le gouvernement fédéral conserve le droit résiduaire d'intenter des poursuites. De plus, il est important de remarquer qu'aucun accord n'a été signé avec la Colombie-Britannique, Terre-Neuve et le Québec et que, selon Mme Huestis, l'Alberta s'est retirée de l'accord en 1983. Dans d'autres provinces, le statut de l'accord est à l'étude.

La délégation aux provinces des pouvoirs d'application a donné lieu, comme on pouvait s'y attendre, à d'importantes disparités d'application d'une province à l'autre. Son effet a été sévèrement évalué par la Commission de réforme du droit :

> "Our review of the EPS delegation scheme suggests that federal delegation of environmental enforcement authority amounts to a virtual abdication of responsibility for enforcement and has promoted discrepancies in the nature of enforcement responses across Canada". (Working paper, p. 93.)

Un autre problème a été engendré par des conflits interministériels au sujet de l'administration et de la mise en application de la Loi sur les pêcheries. L'administration de la Loi sur les pêcheries a été partagée en 1971 entre le Service des pêcheries et le SPE par une entente ministérielle, "la note Lucas-Weir". En vertu de cette entente, le SPE était responsable de l'application de l'article 33 de la Loi sur les pêcheries. Lorsque le Service des pêcheries a laissé Environnement Canada en 1978 pour devenir le ministère des Pêches et Océans (MPO), le SPE a conservé la responsabilité de

l'administration de l'article 33, mais la responsabilité législative est passée au MPO avec le Service des pêcheries. En fait, bien que les poursuites intentées en application de l'article 33 relèvent de la responsabilité administrative du SPE, le ministère des Pêcheries et Océans a assumé un rôle de plus en plus important et direct dans la mise en application de la Loi dans les cas de dommage causé aux habitats. En conséquence, les priorités du SPE et du MPO semblent diverger, étant donné que le MPO a recours plus volontiers aux poursuites judiciaires pour prévenir ou faire cesser les dommages aux habitats. C'est ainsi que, à la fin des années 1970 et au début des années 1980, le MPO a intenté un nombre accru de poursuites, tel qu'il ressort des chiffres précités.

La tendance à l'intervention décroissante du SPE dans la mise en application des lois et règlements sur l'environnement s'explique aussi par l'adoption d'une nouvelle politique de "persuasion". Cette nouvelle façon d'aborder le problème, conçue en 1982 dans le cadre d'un plan stratégique pour Environnement Canada, vise à réorienter le Ministère vers un rôle préventif, par exemple au moyen des évaluations des incidences environnementales, plutôt que strictement correctif. Cette nouvelle tactique suppose également que les politiques du Ministère devraient tendre à influencer et à persuader plutôt qu'à réprimer seulement.

> "Simply put, the goal of the advocacy strategy, and its essence, is:
>
> to manage the production, use, distribution and release of toxic chemicals by attempting to inform, influence and channel the social, economic and political choices involved along environmentally prudent and responsible paths. (...)
>
> By its very nature, the advocacy strategy is long term - and difficult. For the Branch it involves a shift in emphasis from its mandatory role to a more conciliatory role of persuasion - of pursuing the same objective by fostering a social climate which will increasingly recognize environmental values as a critical element in a variety of decisions made now almost exclusively on economic grounds. The regulatory and control approach is essentially reactive - the advocacy approach essentially pro-active."
>
> (A General Strategy for Toxic Chemicals: Opus/EPS 1982, p. 12.)

La stratégie de "persuasion" n'en est qu'une parmi d'autres que peut utiliser le Ministère. Cependant, elle a pris une telle importance que la préoccupation à l'égard de la mise en application des lois et règlements a décliné de 1982 à 1984, ce qui a eu des conséquences négatives sur les poursuites judiciaires. Le Conseil consultatif sait que le Ministère est conscient de la nécessité de rétablir un équilibre entre la "persuasion" et la mise en application.

Le cas du Québec comporte d'autres contraintes, réelles ou supposées, qui ont eu une incidence sur l'efficacité des mécanismes de mise en application. Au cours des dernières années, même si aucun accord n'a été conclu entre les gouvernements fédéral et québécois du genre de ceux qui l'ont été avec d'autres gouvernements provinciaux, l'attitude du SPE en fut une de réserve et de retenue, fondée sur le souci d'éviter les frictions d'ordres politique et constitutionnel avec le Québec. À titre d'exemple, il semble tenu pour acquis que le SPE ne prendra pas de mesures pour faire respecter les règlements d'application de la Loi sur les pêcheries qui visent des questions qui font l'objet de règlements d'application de la Loi sur la qualité de l'environnement du Québec. C'est le cas du Règlement sur les effluents des fabriques de pâtes et papiers. L'administration de ce règlement serait confiée à l'Administration provinciale, dans le cadre de la réglementation provinciale équivalente. Cette délégation de pouvoirs administratifs aurait été faite au niveau de fonctionnaires d'échelon inférieur. Même à l'égard des sources de contamination qui ne font pas l'objet d'une réglementation spécifique mais qui sont visées par les prohibitions générales des articles 31 et 33 de la Loi sur les pêcheries, l'attitude adoptée par le SPE a été de laisser à l'Administration provinciale le soin d'intenter des poursuites en vertu de la Loi sur la qualité de l'environnement du Québec.

Par conséquent, de 1970 à aujourd'hui, le SPE n'a intenté que deux poursuites au Québec en application de l'article 33 de la Loi sur les pêcheries. En 1972, des accusations furent portées contre la Standard Chemical Ltd pour un déversement illégal de mercure dans la rivière St-Louis à Beauharnois, en contravention au paragraphe 33(2); en 1974, des accusations furent également portées contre la Atlantic Towing Ltd pour un déversement de mazout à Cap-à-l'Aigle. Dans ces deux cas, les compagnies plaidèrent coupables et furent condamnées à l'amende. Le Conseil est d'avis que les fonctionnaires du SPE d'Environnement Canada au Québec ont tellement peu l'expérience de poursuites en application de l'article 33 de la Loi sur les pêcheries, qu'ils ont une connaissance nettement insuffisante de la jurisprudence des tribunaux des autres provinces et territoires. Il est donc possible qu'ils surestiment les difficultés de ces poursuites tout en sous-estimant les possibilités d'obtenir des condamnations.

EXEMPLES SPÉCIFIQUES

A - Québec

Étant donné qu'une bonne part des discussions du Conseil avec le Ministre au sujet des politiques de mise en application concernait le Québec, le Conseil a relevé un certain nombre de cas spécifiques où la violation des lois et des règlements fédéraux sur la protection de l'environnement, bien qu'établie, n'a pas donné lieu à des poursuites.

En premier lieu, le projet d'étude de la Commission de réforme du droit, sur la base des relevés du SPE lui-même, note que les contraventions aux normes fédérales sur les effluents des industries de pâtes et papiers prévues par la Loi sur les pêcheries sont les plus fréquentes au Québec. Pourtant, comme nous l'avons déjà signalé, pas une seule poursuite n'a été intentée au Québec. De plus, on peut mettre en doute l'efficacité d'une politique de s'en remettre à l'Administration provinciale agissant en vertu des règlements provinciaux, si l'on note que, même en vertu de ces règlements, une seule poursuite a été intentée.

Outre le Règlement sur les effluents des fabriques de pâtes et papiers (C.P. 1971-2281), seul le Règlement sur les effluents des raffineries de pétrole (C.P. 1973-3440) a son équivalent québécois pris en application de la Loi sur la qualité de l'environnement. Par conséquent, l'on ne peut fonder sur la délégation administrative une politique de non-application des règlements fédéraux aux cas qui ne relèvent pas d'un règlement provincial équivalent ou qui relèvent directement des articles 31 et 33 de la Loi sur les pêcheries et qui ne sont pas visés par un règlement.

Pourtant, il y a des différences frappantes de mise en application entre les politiques concernant la pollution du fleuve St-Laurent résultant de l'activité maritime et celles concernant la pollution due à des sources terrestres. Dans le cas des sources maritimes, Transports Canada intente de nombreuses poursuites au Québec pour assurer le respect des règlements anti-pollution pris en application de la Loi sur la marine marchande du Canada, alors que dans les cas de la pollution provenant de sources terrestres, aucune poursuite n'a été intentée en application des règlements et de la Loi sur les pêcheries depuis dix ans.

Dans le document d'Environnement Canada intitulé "Plan stratégique du Ministère 1984-1989", portant la date du 20 octobre 1983, on lit ce qui suit :

> Le Comité de gestion du Ministère a approuvé, au printemps, (1984) le plan stratégique de la région de Québec. Au nombre des priorités qui y sont définies, figurent l'amélioration de la qualité de l'eau du Saint-Laurent et la conservation des zones importantes de son bassin, la mise en valeur du secteur forestier, la réduction des précipitations acides ainsi que la réduction et le contrôle des rejets des produits chimiques toxiques dans l'environnement.
> (Environnement Canada : Plan stratégique du Ministère 1984-1989, publication interne, le 20 octobre 1983, p. 21.)

Les efforts d'Environnement Canada pour la mise en application des lois et règlements fédéraux apparaissent très insuffisants par rapport aux intentions exprimées dans ce document. Les études réalisées par le SPE sur la qualité de l'eau dans le St-Laurent révèlent qu'un certain nombre de sources terrestres de rejets continus et hautement toxiques semblent jouir d'une immunité de poursuites complète.

Un exemple remarquable est celui de la Tioxide Canada. Cette compagnie, installée à Tracy, exploite une usine de pigments qui utilise un procédé à base d'acide sulfurique. Cette usine n'est équipée d'aucun système de traitement de ses effluents. Chaque jour, la Tioxide déverse en moyenne 300 tonnes métriques d'acide sulfurique ainsi qu'une quantité appréciable de métaux lourds dans le fleuve. À elle seule, cette usine est responsable de 25 % du fer, du nickel et du zinc, et de 13 % du chrome, rejetés par toutes les usines situées le long du fleuve. Cette usine est en exploitation depuis 1962 et, suivant le SPE, contrevient à l'article 33 de la Loi sur les pêcheries. Pourtant, elle n'a jamais fait l'objet de poursuites.

Le 7 mars dernier, la Société pour vaincre la pollution (S.V.P.) publiait une "Carte du fleuve St-Laurent intoxiqué" faisant état des principales sources terrestres de pollution le long du St-Laurent et des compagnies exploitant les usines qui rejettent les effluents les plus toxiques. Un bon nombre des documents sur lesquels la carte est basée proviennent de sources différentes d'Environnement Canada. Dans le document explicatif accompagnant la carte, on peut lire le commentaire suivant sur la politique du ministère de l'Environnement :

> "Il faut admettre que la stratégie gouvernementale auprès des pollueurs du fleuve est basée sur la "négociation" plutôt que sur l'intervention législative et juridique. Jusqu'à présent, cette stratégie ne semble pas avoir apporté des changements majeurs dans la quantité de toxiques rejetés tous les jours dans le fleuve St-Laurent. (...)
>
> Comment le ministère de l'Environnement espère-t-il pouvoir "négocier" des réductions de rejets s'il n'utilise presque jamais son levier juridique pour amener les pollueurs industriels à la table de négociation?"
>
> Société pour Vaincre la Pollution (S.V.P.), "La carte du fleuve St-Laurent intoxiqué", Montréal, 1985, pages 12 et 13.

Cette situation, bien qu'elle soit particulièrement grave au Québec, n'est cependant pas l'apanage de cette province. Le Conseil désire attirer l'attention sur quelques cas prélevés dans d'autres régions, qui soulèvent des questions quant aux politiques d'application par Environnement Canada des lois et règlements qui relèvent de ce ministère.

B - Alberta

Deux cas d'application des lois et règlements fédéraux dans les Parcs nationaux ont été portés à l'attention du Conseil. En premier lieu, un fonctionnaire du Parc national de Banff, il y a quelques années, a demandé à ses supérieurs l'autorisation de porter plainte contre le Château Lac Louise pour la violation des règlements fédéraux concernant la gestion des déchets, violation qui avait entraîné des problèmes de contrôle des grizzlis dans les environs de l'hôtel. Devant l'ampleur du problème, ce fonctionnaire décida d'intenter des poursuites contre le Château Lac Louise à titre personnel. L'hôtel a été condamné à des amendes totalisant 600 $. Pourtant, quelques jours plus tard, le fonctionnaire reçut une réprimande de ses supérieurs. Ce n'est qu'à la suite des pressions de l'opinion publique que la réprimande fut effacée de son dossier.

Dans le second cas, en août 1981, le surintendant du parc refusa de porter des accusations contre la compagnie C.P. Rail, à laquelle des fonctionnaires du parc reprochaient de polluer le Parc national de Yoho. Devant ce refus, des dénonciations privées furent déposées en février 1982, reprochant à C.P. Rail des contraventions à la Loi sur les parcs nationaux et

à l'article 33 de la Loi sur les pêcheries. Un an plus tard, quelques jours avant l'ouverture du procès, le substitut du Procureur général ordonna l'arrêt des procédures et le dossier fut définitivement fermé.

C - Territoires du Nord-Ouest

Le Conseil a obtenu une liste de déversements d'hydrocarbures dans l'eau ou sur la glace dressée par la "Environmental Services Division, Department of Renewable Resources" des Territoires du Nord-Ouest. La liste vise la période allant de janvier 1980 à septembre 1984 et fait état de plus de 140 déversements d'importances diverses. Pourtant, le Conseil sait que trois seulement de ces déversements ont fait l'objet de poursuites en vertu de l'article 33 de la Loi sur les pêcheries. Certains déversements étaient peu importants, mais 12 d'entre eux dépassaient 20 000 litres et aucun n'a donné lieu à des poursuites. Les substances déversées comprenaient du mazout, du pétrole brut et de l'huile lourde.

* * * * *

Tous ces cas posent, à des degrés divers, le problème de la politique de mise en application et de l'application par Environnement Canada des lois dont le Ministère a la responsabilité.

Le Conseil est conscient que la protection et l'amélioration de la qualité de l'environnement requièrent une stratégie globale d'intervention faisant appel à un éventail de moyens que doit utiliser Environnement Canada dans l'exécution de son mandat. Les poursuites judiciaires ne constituent qu'un moyen parmi d'autres et ne doivent pas devenir la seule méthode d'intervention du Ministère, au détriment des politiques de négociation, d'incitation ou de "persuasion".

Cependant, il ressort de l'étude réalisée par la Commission de réforme du droit et des observations faites par le Conseil qu'il existe des lacunes dans l'exécution par Environnement Canada de son mandat d'assurer le respect des lois et règlements dont l'administration lui est confiée. Il est nécessaire de définir plus clairement la place que doivent occuper les mesures de mise en application, y compris les poursuites judiciaires, dans la panoplie des moyens d'intervention du Ministère. Pour sa part, le Conseil est d'avis que certaines tendances actuelles, telles que la délégation de pouvoirs administratifs aux administrations provinciales et le souci injustifié d'éviter des conflits entre les gouvernements fédéral et provinciaux, nuisent à la réalisation par Environnement Canada de son mandat législatif et minent la confiance que lui portent les Canadiens.

MEMBRES
DU
CONSEIL CONSULTATIF CANADIEN DE
L'ENVIRONNEMENT

Juin 1985

M. T. Beck
Calgary (Alberta)
Président

D[r] S.A.M. Conover
Hardy Associates Ltd.
Dartmouth (Nouvelle-Écosse)

M. J.L. Fryer
Syndicat national de la Fonction
publique provinciale
Ottawa (Ontario)

D[r] J.A.F. Gardner
Université de la Colombie-Britannique
Vancouver (C.-B.)

D[r] L. Giroux
Université Laval
Ste-Foy (Québec)

M. B.A. Hubert
Boreal Ecology Services Ltd.
Yellowknife (T.N.-O.)

Madame L.B. Lepage
Fédération des associations
pour la protection de
l'environnement des lacs
Montréal (Québec)

D[r]. D. MacKay
Université de Toronto
Toronto (Ontario)

D[r] J.S. Rowe
Université de la Saskatchewan
Saskatoon (Saskatchewan)

Secrétariat

M. Max McConnell, secrétaire exécutif

D[r] E. Fred Roots, conseiller en sciences

M[me] Veena Halliwell, adjointe administrative

Environnement Canada
Ottawa (Ontario)
K1A 0H3